

Elementos de política económica urbanística

I. CONTENIDO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA URBANÍSTICA

Es imprescindible introducir elementos de *caracterización* de la política urbanística, aun a sabiendas de que se trata de una parcela científica problemática y en constante revisión. Nos hemos de interesar, al menos, por:

1) Caracterización por el ámbito espacial, dentro de una jerarquía de espacios o agentes.

2) Caracterización por el tipo de variables o aspectos que incluye (íntimamente conectada con la anterior).

3) Bases disciplinarias teóricas y aplicativas (también íntimamente conectado al anterior).

En cuanto a 1), ya en 1945, Cole planteaba con claridad el problema.¹

«La planificación económica parte normalmente de una escala nacional, a pesar de que, desde luego, tenga implicaciones locales o internacionales... Ello se debe a la reducción de la soberanía económica estatal... Desde luego, todo plan económico nacional tendrá repercusiones internacionales... y también tendrá efectos 'locales' ya que la decisión de planificar el desarrollo industrial entraña, en cierta medida, una decisión para planificar su localización, y, por ende, para influir en la distribución de la población entre las diversas áreas.

»El punto básico estriba en que si falta la planificación nacional, sea exclusivamente económica o también social, los planificadores urbanísticos necesariamente habrán de trabajar, en gran medida, dentro de la oscuridad, intentando elaborar sus planes coherentemente con unas previsiones de población y actividad que difícilmente pueden ir más allá de "barruntar"; mientras que una planificación económica nacional suministra a los planificadores urbanísticos y, más ampliamente, regionales, bases sobre las que intentan construir.»

De ahí deducía Cole argumentos en favor de la necesidad de planificación económica nacional, con introducción del espacio.

Y, al cabo de un buen tiempo: ² «La planificación económica y la urba-

1. COLE, G. D. H., *Building and Planning*, Londres, 1945, pp. 39-40.

2. LICHFIELD, N., *Economics of Planned Development*, Londres, 1956, pp. 50-51 (el subrayado es propio).

nística son proceso distintos: los planes económicos son elaborados por gobiernos centrales para el ámbito nacional y los urbanísticos por los locales y para este ámbito restringido; los objetivos de los planes económicos son principalmente económicos y sociales mientras que los de planes urbanísticos incluyen los económicos pero son más amplios. Los planes económicos se establecen para el corto plazo y son revisados frecuentemente, mientras los planes urbanísticos se establecen para toda una generación y son revisados por períodos más largos. Por otra parte, un gobierno no puede asegurar el *cumplimiento total de los planes económicos mientras que las autoridades de la planificación urbanística disponen de bastantes más medios de implementación* (directos)... Sintetizando, se dispone actualmente de un sistema global y completo de planificación urbanística a largo plazo dentro de un sistema mucho más laxo de planificación económica a plazo más corto».

Registra, entre otras caracterizaciones, *la presencia de elementos extraeconómicos*, el paso ya realizado desde la *planificación física* a *ambiciones de planificación u ordenación territorial* con ambiciones integradoras.

En recientes aportaciones de Tinbergen:³ «Hasta el momento en muchos países la planificación nacional y la urbanística existen como actividades separadas sin relación estrecha. Uno de los motivos de esta falta de vinculación es que la planificación urbanística se ha llevado a cabo para algunas partes de la nación solamente, es decir, para las grandes ciudades y para ciertas áreas especiales. Por otra parte, la planificación nacional se concentra principalmente en la elección de sectores para su desarrollo y en grandes proyectos individuales. Finalmente, el enfoque adoptado para los dos tipos de planificación ha sido y es aún algo distinto. Esto se debe, en gran parte, a que los problemas son diferentes, pero hasta cierto punto también al hecho de que la planificación nacional está predominantemente en manos de economistas e ingenieros, y la urbanística en manos de arquitectos y sociólogos. En razón del tema que tienen a su cargo, las dos primeras categorías trabajan en forma más sistemática, mientras que las últimas tienen que recurrir más a la intuición. Por supuesto, ambos elementos son valiosos y ya se observa cierta interpenetración... Se hace cada vez más necesario contar con un sistema integrado de planificación en diferentes niveles: local, regional y nacional. Esto significa que hay que incluir el elemento espacio en la planificación nacional (incluso en sus niveles más altos)» Línea de interés que le ha llevado a su reciente (1969) *The element of space in development planning*, en colaboración con Mennes y Vaardenburg.

Por mi parte, en cuanto a *caracterización según ámbito* me quedo con la definición, por demás añeja, de Cole:⁴ «Elaboración de planes para el uso del suelo dentro de unas determinadas áreas locales, zonificación de ciertas sub-

3. TINBERGEN, Jan, «Relación entre planificación nacional y urbanística», en *Convergencia de sistemas*, 1966, pp. 67-68.

4. COLE, G. D. H., *op. cit.*, Londres, 1945, cap. III, pág. 39.

áreas como residenciales y de otras como de actividad, regulación de los tipos de edificios cuya construcción es permitida así como de los usos que se les puede asignar, el control de las formas de crecimiento urbano socialmente indeseables, en orden a impedir molestias y a aumentar los atractivos de vivir dentro de tales áreas. En síntesis, asegurar un correcto ajuste del crecimiento urbano y suburbano a los objetivos (finales) económicos así como sociales, a los que se tiene que adecuar».

O sea, sumisión a la jerarquía de objetivos de espacios más amplios, regionales y de conjunto nacional, y a los objetivos socioeconómicos generales.

En cuanto a la *caracterización por la naturaleza* de las variables 2) hay que aceptar su planteamiento pluridisciplinario, al menos como meta. Un notable especialista español, G. Sáenz de Buruaga, ha podido afirmar: ⁵ «*La ordenación del territorio* ha nacido desde los anteriores conceptos y técnicas, pugnando por unir los distintos enfoques profesionales y especializados en una visión globalizadora. Por ello el método de la ordenación del territorio es interdisciplinario y demanda la colaboración en equipo de especialistas y urbanistas».

La cualificación de los profesionales encargados de la síntesis es aún problemática y no sólo en nuestras latitudes (A. Lauré encarecía en 1965 la necesidad de «formación de equipos pluridisciplinarios completos, que comprendan no solamente a economistas, juristas, demógrafos, ingenieros, sociólogos... sino también arquitectos»).⁶

Pero lo más importante es, y con ello se entra ya en el aspecto 3), remarcar:

a) Que hay una dinámica científica muy intensa, paralelamente al proceso de urbanización y desarrollo.

b) Que su orientación es un vector más hacia la integración de las ciencias sociales.

c) Que se avanza basándose en la elaboración de una *teoría*, superando el concepto urbanístico de «modelo» que contenía una determinada forma de entender la ciudad y su ordenación.

II. ESTRUCTURA AXIOLÓGICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA URBANÍSTICA

Con todo y ser bastante reciente el tratamiento sistemático de esta zona de la política económica, van apareciendo ya propuestas de ordenaciones de su contenido. No hay que decir que se trata de formalizar los criterios y las condiciones u objetivos instrumentales así como el arsenal de medidas de un compartimento sectorial de la política económica, tal como se han de entender las políticas específicas.

5. SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo, *Ordenación del Territorio*, Madrid, 1969, pp. 15-16.

6. LAURÉ, A., *Le phenomén urbaine*, p. 81.

No puede sorprendernos que asome como denominador común de las interpretaciones, por lo demás varias e incluso divergentes, la propuesta de una morfología o estructura piramidal con las últimas *asignaciones de valor en la cúspide* (objetivos finales en la terminología myrdaliana) y las *medidas* en la base, interponiéndose entre ambas una plataforma de *objetivos instrumentales o condiciones* que, en gran medida, especifican el contenido de las metas finales. No podría ser de otra forma en una parcela de la acción económica cuyo conocimiento haya alcanzado ya un cierto desarrollo.

Podemos partir de las consideraciones generales del conocido y reciente tratado de la Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades:⁷ «Hay muchas definiciones de la planificación y del proceso de planificación. El lugar central de todas ellas lo ocupa la noción de *proceso orientado por los objetivos*. La planificación es contemplada como un conjunto de acciones y decisiones interrelacionadas que giran en torno al logro de los objetivos que es lo que persiguen. Las metas y los objetivos (instrumentales) son considerados como la piedra angular del proceso de planificación ya que, en teoría, constituyen el marco orientador de las decisiones públicas y privadas»... «Una de las grandes ventajas de examinar las políticas de esta forma es que pone de relieve los peligros de adoptar políticas fuera de orden (secuencial): si se adoptan antes los niveles inferiores, respondiendo a problemas concretos, no cabe considerar los niveles superiores».

Otra interpretación bien reciente especifica más esta misma estructura de ordenación. Nos referimos a la propugnada por J. F. Besson⁸ utilizando (explícitamente) los esquemas anteriores de J. Dreyfus.⁹

Este importante autor francés, una vez examinados los *modelos de análisis (o métodos de cálculo)*, a los que antes nos hemos referido, elabora un *método de actuación* constituido por dos elementos:

1) De un lado, la postulación de un «*objetivo concreto*», central o único, acerca del que cabe formular reservas científicas. «La integración urbana que no sólo es técnica y económica, sino también social, ya que ha de englobar todas las modalidades de acuerdo con las que los individuos de un grupo determinan entre ellos relaciones satisfactorias que les permitan adaptarse y evolucionar.» Si se descarta que se trata de definir una «función de bienestar colectivo urbanístico», esta postulación es problemática.

Pero lo relevante, para la temática que aquí nos ocupa es la propuesta de Besson-Dreyfus de 2) «un método que asegure la coherencia global de todo programa de actuación urbana»:

«Los fines de la planificación dependen de los sistemas de valores a los que quiera o no, el planificador se refiera; en otros términos, toda retención o elección de una opción se apoya sobre una ética de la sociedad... Y es muy

7. I. C. M. A., *Principles and Practice of Urban Planning*, Nueva York, 1968, pp. 350-351.

8. BESSON, J. F., *Integration urbaine*, París, 1970.

9. Sobre todo, DREYFUS, J., «Recherches et aménagement urbaines», en *Consommation*, 1966.

poco frecuente (excepcional) que se pueda pasar directamente desde los *finés* a la *comparación de opciones*; hay un *nivel intermedio obligatorio* que denominaremos *objetivos* (instrumentales, para nosotros) entendiendo por tales las *condiciones* a realizarse para alcanzar en la realidad los *finés* escogidos» (Dreyfus, *op. cit.*).

Comenta Besson: «Ciertamente estos objetivos permiten explicar los *finés*, concretarlos en dimensiones parciales y medibles y hacer operativas las preferencias».

De hecho, se considera útil distinguir un doble nivel de análisis en orden a la resolución:

«Un nivel muy general, en el que hay que definir una *estrategia* de la planificación relevante respecto a las preferencias globales pero irrelevante o neutra con referencia al conjunto de *variables corrientes* (instrumentales)... Es a otro nivel donde los diversos proyectos *tácticos* han de ser juzgados respecto a los valores corrientes de estos objetivos instrumentales» (pp. 168-169).

El mismo denominador común encontramos en la posición de F. Forte, destacado profesor italiano de política económica y hacienda que ha dedicado fructíferos esfuerzos al desarrollo científico de la política urbanística.¹⁰ Este autor propugna la aplicación de un triple nivel:

1) Expresión y formalización de los objetivos finales del planeamiento urbanístico.

2) Explicitación de los límites y *restricciones* derivantes de los costes de urbanización (nivel de estándares revelado) así como de la morfología de la zona y del marco institucional.

3) Utilización de los parámetros institucionales.

La equivalencia, o al menos gran similitud, entre este planteamiento y el de Besson es evidente, en sus propios términos:

«Por consiguiente los *objetivos* han de ser introducidos en la política en forma de restricciones globales o bien de *coeficientes* que afecten la forma de las relaciones (a diferencia de la función económica de optimización que da lugar a soluciones únicas de máximo o mínimo). Si las restricciones no pueden ser rígidas ni los coeficientes fijos se trata, pues, formal o matemáticamente, de parametrizar la función económica y las demás (de otro tipo) del sistema» (pp. 170-171).

El nexo, revelado o no, con el enfoque tinbergiano (que data de 1952) es palmario. Tanto Besson como Forte se declaran tributarios a esta línea. Por nuestra parte, ya hemos propugnado, modestamente, la aplicación de modelos de decisión a la acción urbanística.¹¹

10. Puede verse especialmente, de este autor *Saggi sulla Economia urbanistica*, Nápoles, 1964.

11. SANTILLANA, A., y ROS, J., «Guías a la aplicación de la Economía al Urbanismo», *Anales de Economía*, 1967.

III. FUNCIÓN GENERAL DE BIENESTAR

$$W = W(u_1 \dots u_m), \quad (1)$$

para sujetos desde 1 a m

$$u_m = u_m(uB_m, uV_m), \quad (2)$$

donde el primer elemento refleja la utilidad derivante de las variables urbanísticas y V_m la derivante de todo el resto sin que quepa la adición.

$$W = W(W_B, W_v)$$

Entonces, podemos especificar la función de *bienestar urbanístico*

$$W_B = W_B(uB_1 \dots uB_m), \quad (3)$$

entendiéndola como función colectiva en cierto sentido agregada de las individuales:

$$uB_1 = uB_1(S_1 \dots S_n), \quad (4)$$

para n bienes o servicios urbanísticos.

(Se ha de partir de las individuales por ser diversas las valoraciones de los distintos servicios para cada individuo por gustos.)

Pero los estándares ($S_1 \dots S_n$) implican un coste con el que están relacionados por una función del tipo:

$$S_i = P_i(C_i) \quad (5)$$

o

$$C = C(S_1 \dots S_n), \quad (6)$$

como función de costes totales en relación a los niveles de los servicios.

Se puede llegar a formalizarlo como un problema de maximización de la diferencia $I - C$, sujeta a la condición restrictiva de los recursos disponibles para urbanismo, restricción que se habrá de relacionar con la presencia del elemento (uV_m) en la función colectiva y global de bienestar.

Su formulación típica es:

$$\max [I(S_j) - C(S_j)] \quad (6')$$

A lo que íbamos. Son los niveles de los servicios:

$$(S_1 \dots S_n)$$

y la financiación de sus costes

$$(C_1 \dots C_n)$$

los objetivos instrumentales a cuyo logro ha de servir la utilización de los parámetros institucionales que examinamos en V y VI.

$$S = (A_x + B_k + C_u) \quad (7)$$

Siendo $K_1 \dots K_p$ los parámetros institucionales.

Esquema general de fines e instrumentos. Política urbanística

OBJETIVO CENTRAL:

Bienestar personal: Minimización costes sociales o deseconomías externas o maximización beneficios.

Atención necesidades colectivas (sociales o preferentes).

Eficiencia productiva: Minimización deseconomías o maximización economías externas-equipamiento público yuxtaposición.

OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS:

Coste de los servicios públicos: Minimización para unos niveles dados de los servicios públicos. Dimensión... Diversos criterios. Opciones morfológicas.

Especialización y jerarquía de núcleos: Relevancia áreas metropolitanas. Criterios economicidad global.

ESTÁNDARES Y COSTES: Relación.

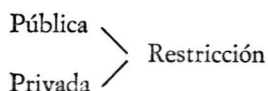
ESTÁNDARES:

Densidad.

Localización

Niveles de servicios.

COSTES: Relación con capacidad de inversión urbanística y gasto corriente:



IV. INSTRUMENTACIÓN Y SU CARACTERIZACIÓN

Dados los objetivos, finales e intermedios o instrumentales, se puede entrar ya en el examen de las instrumentaciones operativas.

Sabido es que a la hora de introducir una cierta tipología de instrumentos en todas las parcelas de la política económica —y la que nos ocupa no podría ser una excepción—, de alguna manera se han de aceptar algunas convenciones en aras a introducir un cierto orden cuyo último criterio de evaluación tan sólo puede ser su utilidad clarificadora en un determinado contexto.

En este sentido hemos de partir forzosamente de las clasificaciones instrumentales más o menos generalmente aceptadas, de acuerdo con los principales criterios siguientes:

A) *Homogeneidad institucional*, cuya aplicación da lugar a las categorías de instrumentos fiscales, crediticios y financieros, de gasto público, de controles de precios y rentas, etc. Es perfectamente aplicable en política urbanística esta morfología, ya que estos instrumentos son en parte utilizables.

B) De acuerdo con el *nivel* de los instrumentos utilizados se distingue, también convencionalmente, entre la utilización de parámetros dentro de un marco institucional dado, *política cuantitativa*, y las mutaciones de aquel marco, *cambios cualitativos* que tienen una plasmación bien global en las reformas de sistemas de actuación urbanística y que pueden llegar a los profundos niveles de las reformas de fundamentos sobre todo respecto al *status* de la propiedad del suelo urbano. Y es relevante ya que cabe hablar de política urbanística coyuntural dentro del proceso continuo aludido.

C) Según el *nexo o relación* entre la medida o utilización de instrumentos, y los efectos u objetivos perseguidos se suele distinguir, y distinguimos, entre medidas directas e indirectas. También *útil vs.* el sistema de objetivos.

Es la combinación de estos criterios, como suele convenirse, la utilizada, dando lugar aquí a la sistemática siguiente:

1) Medidas indirectas fiscales, crediticias y financieras, tanto cuantitativas como cualitativas.

2) Instrumentos de actuación directa que comprenden desde el gasto público hasta los controles directos que constituyen el grupo de instrumentos más comúnmente conocido y utilizado; también aquí habrá que diferenciar el nivel de las reformas de estructuras institucionales.

3) Por último, y siquiera sea brevemente, los sistemas de actuación y los cambios fundamentales.

De alguna manera, la utilización de estos instrumentos ha de quedar ilustrada por la descripción de medidas aplicativas y por la referencia hacia los objetivos centrales que contemplan; recordemos que en este contexto tan sólo se introducen algunos ejemplos de la política urbanística española como una ilustración más, con la ventaja de ser próxima.

Es, pues, obligado irrumpir en el estudio de instituciones, de normativas jurídicas. La ordenación sistemática de aquellas instituciones es insalvable pero no entraremos en cuestiones de evaluación, jerarquía de normas e interpretación, por ser materias propias del jurista.

Características espacio-temporales de los instrumentos de política urbanística

Aunque a efectos de simplificación e incluso de brevedad no las explicitemos sistemáticamente, de alguna forma hay que resaltar dos dimensiones cuya presencia condiciona la instrumentación de la política urbanística: me refiero a la espacial y a la temporal.

En cuanto a la *espacial* queda implicada en el planteamiento y problemática general de los ámbitos y agentes decisores con sus respectivas jurisdicciones y competencias. En este orden de cosas no es extraño que un economista tan preocupado por los problemas de coordinación entre agentes como Tinbergen haya tratado de la cuestión en uno de los más recientes estudios dentro de la escasa bibliografía de política económica espacial.¹² «En la mayoría de las economías están siendo aplicados en pos de objetivos urbanísticos, diversos instrumentos de política económica. Así, por ejemplo, se imponen gravámenes fiscales, se expiden permisos de edificación, se establecen ciertos controles de precios, se aplican asignaciones contingentadas de materias primas, se implementan reglamentaciones del tráfico, etc. Muchos de estos instrumentos de política económica pueden ser manipulados por autoridades de distintos niveles con sus correspondientes ámbitos espaciales: por autoridades locales, provinciales, estatales, federales e incluso supranacionales.»

En todo caso es obvio que los efectos de las distintas medidas adoptadas por agentes diversos se fusionan en la realidad urbana.

Por lo que hace a la dimensión *temporal* y dentro de la óptica de largo plazo que hemos visto que caracteriza a esta parcela de la política económica, distinguimos como es usual:

1) El período exigido por la elaboración de opciones y decisiones de política urbanística.

12. MENNES, TINBERGEN y WAARDENBERG, *The element of space in development planning*, North Holland, La Haya, 1969.

2) El período necesario para su ejecución o aplicación.

3) El desfase o *timing* formado por los *lags* existentes entre la aplicación de las medidas y la producción de los efectos.

En el primer aspecto, el tiempo implicado oscilará entre extremos tan distantes como el necesario para conceder o no una licencia de edificación y el exigido para la elaboración de un nuevo plan. Ello ha sido puesto de relieve con claridad por J. F. Besson.¹³ «La dificultad principal radica en que toda planificación urbana exige tiempo de preparación y de ejecución y compromete el futuro a largo plazo.»

Además del segundo aspecto que alude a las exigencias de implantación administrativa, la dimensión temporal es crucial en cuanto a la producción de efectos: las políticas de controles directos aparecen en este sentido como las más expeditivas desde el punto de vista de la producción de los efectos deseados, lo cual es compatible con que, de acuerdo con otras valoraciones, no sean necesariamente las óptimas; la introducción de frenos y estímulos, la política urbanística indirecta, si bien puede resultar más coherente con un determinado esquema general de política económica, habrá de esperar un tiempo más dilatado, al menos el de información, para que lleguen a producirse sus efectos; en cuanto a la actuación pública directa, su celeridad quedará intensamente condicionada por la agilidad administrativa.

También estas consideraciones temporales, junto a las espaciales, habrán de ocupar un lugar destacado en el diseño de la política urbanística y de su estrategia.

V. INSTRUMENTOS INDIRECTOS

1. Instrumentos fiscales

La utilización del sistema fiscal, de la imposición y de las subvenciones como introductor de un conjunto de frenos y estímulos funcional *vs* los conjuntos de objetivos de ordenación urbana, ha venido chocando con una serie de dificultades:

a) Los niveles de presión tributaria en el ámbito local, y más específicamente de aquella parte de la carga tributaria manejable a estos efectos por recaer sobre la radicación física o el suelo, no suelen permitir altas eficacias en el planteamiento de unos mecanismos de frenos y estímulos, de costes fiscales diferenciales dentro del ámbito urbano.

b) Además, y aun en los casos en que las entidades locales disfruten de un mayor ámbito de soberanía fiscal efectiva, el principio de suficiencia recaudatoria suele privar sobre «veleidades» de objetivos extrafiscales, como pueden ser los urbanísticos; ello tiene que ver con la problemática político-

13. *Op. cit.*, París, 1970.

económica de las entidades locales cuya resultante es una propensión mucho más elevada para conceder desgravaciones que para imponer los recargos correspondientes. La agilidad administrativo-fiscal constituye un estrangulamiento adicional.

c) La presencia de una soberanía fiscal de ámbito más amplio que suele tener un peso específico muy elevado es difícilmente orientable hacia objetivos de ordenación urbana en un contexto local.

Pero a pesar de todo ello se va ampliando el uso de este tipo de instrumentos, paralelamente a, 1) procesos de descentralización, y 2) avances de la teoría de la hacienda local (hacia la introducción de la variable espacio).

La utilización de este mecanismo fiscal diferencial es susceptible de ser orientada por objetivos varios dentro del conjunto aquí examinado: desde metas generales de desarrollo económico local, hasta localización; desde la estrategia de desarrollo urbano, hasta la imputación de costes sociales; desde la influencia deseada en el mercado del suelo, hasta el servicio a un determinado patrón redistribuidor. En el ámbito de áreas metropolitanas se empiezan a encontrar enfoques específicos. Entrando en sus aplicaciones concretas, y a título enumerativo no exhaustivo, podemos registrar, como se registra en el complejo manual del I.C.M.A.:¹⁴ «En su ansia por atraer industrias nuevas muchos municipios otorgan beneficios fiscales para las nuevas factorías que van desde la exención del inmueble durante una década hasta los acuerdos para un trato fiscal favorable... En la mayoría de los casos tales beneficios no juegan un papel decisivo en las decisiones de implantación de las industrias más gandes y sólidas pero pueden atraer a la pequeña industria. No son demasiado recomendables y no deberían ser concedidas a la ligera porque la comunidad ha de obtener algo a cambio de los costes que asume colectivamente».

Un enfoque distinto consiste en dar incentivos para la localización de actividades —no es relevante aquí la localización residencial— en zonas concretas consideradas de desarrollo conveniente desde el punto de vista de maximizar las economías externas de yuxtaposición y de minimizar las deseconomías sociales externas; y en gravar simultáneamente las implantaciones en subzonas que se consideren inconvenientes en aras a limitar las deseconomías externas, pudiendo llegar incluso a proponerse el traslado de actividades existentes. Los frutos, la eficacia de esta orientación que tiene bastante más sentido urbanístico que la anterior, dependen de la estructura y complejo proceso de adopción de decisiones de localización y traslado. A no dudarlo, factores como la dimensión, la mentalidad empresarial, las expectativas del activo-suelo como diferenciado del resto de los factores productivos, la coyuntura económica, las disponibilidades crediticias, etc., condicionarán intensamente los resultados. Los esquemas más formalizados acerca de la economicidad de las decisiones de localización son bien conocidos.

14. I. C. M. A., *op. cit.*, Nueva York, 1968, pp. 382-383.

La utilización de la política fiscal como instrumentación indirecta para influir en el mercado del suelo, global o zonal, preponderantemente por el lado de la oferta y de su uso, en el sentido deseado, que ha de ser coherente con la estrategia general del desarrollo urbano, tiene un cúmulo de experiencias bastante más voluminosos. En efecto, son piezas tributarias bien usuales:

- a) La imposición de solares progresiva sobre el tiempo.
- b) Los gravámenes sobre edificación deficiente.
- c) Sobre aumento de valor capital; la imposición de plusvalías que en la medida en que sea intensificada sobre solares conecta con distribución y gravamen de beneficios sociales no ganados.

Conviene destacar que en este sentido toda la orientación dependerá de lo que se persiga. Ello es bien claro si tomamos como ilustración la orientación norteamericana, en el seno de una situación de mercado en que no hay demanda solvente de suelo y de vivienda insatisfecha, rasgo claramente diferenciador de la situación en Francia, Italia o en nuestro país. Como recoge el manual I.C.M.A.: «Más recientemente se ha aplicado una modalidad de beneficio fiscal como medio para fomentar la conservación de las áreas naturales o de los espacios abiertos en una comunidad; de esta manera se grava moderadamente; se desgravan los usos agrícolas y, en general, las propiedades poco edificadas y con mayor intensidad las de uso industrial y comercial... En ocasiones se difiere la imposición hasta cuando se produce la edificación de forma, que el promotor de un uso más intensivo ha de pagar una prima sustancial por los impuestos atrasados antes que pueda edificar los terrenos hasta entonces libres» (*op. cit.*, pp. 383-384).

Ello nos lleva de la mano a la aplicación de medidas fiscales en relación a los costes sociales generados y a los beneficios sociales obtenidos, en definitiva *vs.* un determinado patrón de objetivos acerca de la distribución.¹⁵

2. Política financiera

Si bien no tan desarrollada y experimentada como la anterior, cada vez se utiliza más el conjunto de mecanismos crediticios y financieros para estimular indirectamente a agentes privados en orden a encauzar sus decisiones en el sentido acorde al patrón de desarrollo urbano perseguido.

Encontramos un ejemplo bien claro dentro de la más reciente política urbanística de Estados Unidos (I.C.M.A.): «Otro tipo de técnica inductora es el uso de préstamos por el poder público para alcanzar unos ciertos objetivos. Principalmente estos mecanismos se han aplicado para el logro de estándares de desarrollo urbano satisfactorios y en menor medida de localizaciones adecuadas; casi una mitad de los desarrollos residenciales en Estados Unidos

15. En MISHAN, E. J., *The costs of economic growth*, 2.^a ed., 1968, cap. 5, se desarrolla, entre otras cosas, un esquema para la imputación fiscal de deseconomías externas. Existe traducción castellana del F.C.E.

durante los últimos veinte años han sido influidos por los programas públicos de vivienda o de préstamos hipotecarios que han prestado intensa atención a las exigencias derivantes de la zonificación de los planes urbanísticos globales... Ya que gran parte de la inversión en vivienda y otras construcciones depende del crédito, los programas que ejercen su influencia a través del suministro de financiación han resultado de gran eficacia; cada vez más las entidades financieras públicas exigen que los proyectos que financian se adecuen a los planes urbanísticos locales y metropolitanos» (*op. cit.*, pp. 384-385). Tal adecuación puede implicar una funcionalidad directa en relación a la estrategia de desarrollo urbano.

Ésta es una orientación que se ha asumido como programa reciente por parte del Ministerio de la Vivienda español: No hay duda de que el condicionamiento de la financiación pública de proyectos al cumplimiento de este tipo de exigencias —desde luego bastante más allá de que simplemente no contravinieran la normativa urbanística— podría resultar de gran eficacia si se tiene en cuenta el peso específico de los recursos públicos dirigidos hacia estas finalidades —viviendas I.N.V., Banco Hipotecario, B.C.C., etc.

Pero la gama de instrumentos financieros en este terreno es bastante más amplia. Tan sólo como ejemplos:

- a) Adecuación del crédito público urbanístico.
- b) Trato favorable, institucional y fiscal, a las emisiones en el mercado de capitales realizados para financiar proyectos urbanísticos idóneos.
- c) Concesión de garantías estatales (o permiso para su concesión por parte de entidades públicas locales) para aquellos empréstitos privados.
- d) Régímenes especiales para sociedades concesionarias de servicios urbanos y para sociedades mixtas, financiero, e incluso avales estatales para préstamos exteriores.

En conjunto, se trata de una serie de incentivos cuya eficacia, siempre condicionada por la estructura y coyuntura del mercado de capitales, aparece llena de posibilidades. En definitiva, se trata de ofrecer al capital privado un estímulo para afrontar un tipo de inversiones que resultan difícilmente compatibles, en otro caso, con sus motivaciones genuinas (incluidos los costes de oportunidad por rendimientos alternativos en otros sectores) si al mismo tiempo se pretende que cumplan con las exigencias del interés general en una materia que, como hemos visto, presenta intensas implicaciones colectivas a largo plazo.

3. Persuasión

Para cerrar el examen de aquellas actuaciones públicas que influyan indirectamente hacia el logro de objetivos urbanísticos a que el uso de la persuasión y el consejo a los promotores privados se considera de cierta be-

ligerancia en algunos países. Sabemos que esta arma o palanca del sector público, cuyo estudio está centrando recientemente una cierta atención,¹⁶ consiste en buena medida en la información y las relaciones públicas, si se deja de lado la transacción o regateo. En palabras de la misma I.C.M.A.: «El documento del plan es básicamente un conjunto coordinado de propuestas y consejos. Su eficacia depende de la medida en que sea visto, leído, entendido, usado y respetado: Un plan que no pueda ser visto, difícilmente será persuasivo. Un plan que no consiga captar la imaginación, poca influencia podrá ejercer sobre el curso futuro del desarrollo. Un plan global, como un coche, no puede quedar atrasado y es recomendable su revisión quinquenal. Con demasiada frecuencia los informes de los planes son oscurecidos por la jerga técnica y el exceso de detalle...» (p. 380).

VI. INSTRUMENTOS DIRECTOS DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA

El vasto grupo de los instrumentos directos —aquellos que en términos generales permiten fijar inmediatamente las variables objetivo al nivel deseado— presenta una frontera bien clara que aconseja diferenciar entre las actuaciones del sector público y controles ejercidos por éste sobre el sector privado.

1. *Instrumentos directos: actuación pública*

La definición de sus agentes es previa: La podemos centrar en las entidades públicas locales, desde municipios a organismos de áreas metropolitanas. Media una cierta abstracción al optar por esta definición pero, siendo útil, puede quedar controlada por las siguientes especificaciones:

a) Los créditos y subvenciones de entes públicos de ámbito y jerarquía superior son una pieza importante, sobre todo en forma de financiación —total o parcial— de proyectos urbanísticos municipales. Los podemos considerar desde el ámbito de la entidad pública local, por consolidación.

b) El gasto público estatal en el ámbito urbano del que son buen ejemplo los accesos, habrá de ser coordinado dentro de la estrategia global de la planificación urbana.

c) En cuanto a los organismos cuyo ámbito es un área metropolitana, aparte de su actuación directa, suelen establecer un sistema de subvenciones *vs.* proyectos municipales, que también habrán de consolidarse.

Dicho esto podemos agrupar las actuaciones directas del sector público en dos líneas principales:

16. Un ejemplo relevante: ROMANS, J., «Moral Suassion as an instrument of Ec. Policy», A. E. R., 1966.

- a) Gestión del suelo.
- b) Dotación de capital social (infraestructuras y servicios).

a) En cuanto a la gestión del suelo:

El gobierno municipal puede influenciar en el patrón de desarrollo urbanístico mediante las técnicas de gestión del suelo público... «Partiendo de un inventario de la propiedad pública del suelo se puede, y se debe, formular un programa activo de gestión del suelo que resulte funcional respecto a los objetivos del plan; se trata de alcanzar sólidas decisiones respecto al uso, disposición o retención de cada parcela; todo programa de adquisición y reserva de suelo adelantándose a las necesidades y al desarrollo urbano puede ser muy beneficioso para aminorar el coste del suelo en las nuevas zonas.»¹⁷

El factor condicionante básico para la eficacia de esta política es el peso específico del suelo público —del «patrimonio municipal del suelo»— dentro del conjunto del mercado; también la eficacia y honestidad de gestión. Aquí jugarán un papel decisivo la capacidad económica, el sistema de expectativas privadas y, ¿cómo no?, el marco institucional de este tipo de actuaciones, especialmente el régimen de expropiación.

Precisamente, F. Forte, antes citado, se refiere a esta problemática en los términos siguientes dentro de su tratamiento general de la política económica.¹⁸

«Ha sido sostenido recientemente por parte de notables economistas, juristas y urbanistas, la oportunidad de introducir el régimen de expropiación para la edificación del conjunto del suelo y, sobre todo, para el de aquel suelo actualmente agrícola que se pretende dotar de infraestructuras para destinarlo a la edificación. El municipio, una vez efectuada la expropiación al valor del terreno no edificable, lo equipa con infraestructuras y lo revende después, a precios que cubran también todos los costes de urbanización a quienes quieran edificarlo de conformidad con los planes regulares... Ello permitiría a las entidades locales cubrir los costes de tales obras y llevar a cabo una programación urbanística racional y efectiva... desde luego, ello requiere una administración eficaz.»

b) Dotación de capital social

La otra gran vertiente de la actuación directa radica en la orientación del gasto público —de su nivel y su estructura— especialmente el de inversión, con sus lógicas secuelas en el corriente.

Los principales elementos en este aspecto son:

- a) Objetivo central: Formación de capital social y servicio a la estrategia o planificación urbanística.

17. I. C. M. A., *op. cit.*, pp. 387-388 (L. F. Blair).

18. FORTE, F., *Manuale di Politica economica*, Turín, 1970, pp. 190-191.

b) Proceso de generación de economías externas y, en general, de expectativas, que es lo fundamental.

c) Conveniencia de programar para introducir las prioridades —sectoriales, zonales— de rendimiento social; asegurar la coherencia interna; potenciar al máximo su influencia. En términos de I.C.M.A.: «Necesidad de programas de capital y su influencia en las decisiones privadas y en la forma del desarrollo urbano».¹⁹

d) Exigencia de engarce con la financiación de los planes urbanísticos.

e) Su financiación depende de la capacidad financiera propia ordinaria o extraordinaria y de la capacidad y viabilidad de endeudamiento.

Cabe distinguir:

1) *Infraestructuras*, cuyas opciones y tendido ejercen un influjo muy intenso.

2) *Servicios públicos*: Centros de Servicio.

3) *Actuaciones urbanísticas globales*: Preparación de suelo, realización de polígonos, remodelación, renovación urbana, centros terciarios de recalificación, etcétera.

Los dos primeros ingredientes morfológicos constituyen la aportación pública directa a la consecución de los estándares deseados.

2. Instrumentos directos: controles y ordenación urbanística

He aquí el grupo de instrumentos más influyentes en el desarrollo urbano. Ello, dentro de una economía mixta que es la que aquí contemplamos, es tanto más así cuanto menos peso específico alcance la actuación pública directa, siendo las medidas indirectas siempre complementarias.

Indudablemente, la eficacia de este tipo de ordenaciones directas depende de la exactitud en su cumplimiento. En este sentido los condicionamientos son a la vez obvios y muy diversos por extenderse desde la capacidad administrativa de las entidades públicas hasta la vertiente de su control político; de ahí que este aspecto lindante con la ciencia de la administración y con la política, asome constantemente al hablar o tratar de la operatividad de tales controles directos, como en general para este tipo de medidas sea cual fuere la parcela de la política económica a la que se aplique.

Éstos se refieren a muy diversos aspectos susceptibles de ser agrupados en torno a tres ejes o dimensiones:

a) Usos permitidos del suelo y de la superficie edificada.

b) Intensidad de usos permitida y otras exigencias dimensionales.

c) Exigencias de servicios públicos y, en general, de estándares o niveles en servicios.

19. *Op. cit.*, p. 387 (L. F. Blair).

Se puede resumir el contenido de estas regulaciones en términos de sus formulaciones más corrientes, dentro de una gama harto amplia:

a) Regulación de usos

1. Asignación de usos del suelo con el objetivo principal de ordenación y de evitar mezclas de usos incompatibles entre sí: La reglamentación de la localización industrial es un ejemplo bien palmario. En ocasiones no se trata de exclusiones cualitativas, sino de límites cuantitativos referidos por ejemplo a las potencias máximas instalables según ordenanzas.

2. Ordenación de usos de edificios excluyendo por ordenanzas algunas utilizaciones que se consideren peligrosas.

b) Regulación de intensidad de uso

1. Definición de parcelas mínimas por edificio dentro de la normativa de los planes urbanísticos; longitudes mínimas de fachadas.

2. Topes máximos a la superficie de parcelas y alineaciones.

3. Límites a la intensidad de uso: Superficie edificada máxima / Superficie base máxima edificable / Superficie de la parcela.

4. Alturas máximas y mínimas.

5. Otros mecanismos institucionales: reparto de volúmenes, orientación, distancias relativas, derechos de vistas y de luces, etc.

c) Imposición de estándares

1. Estándares obligatorios respecto a las necesidades de superficie externas a los edificios. Un ejemplo claro y bien actual son las obligaciones de previsión de aparcamiento interior o exterior, derivantes de usos residenciales o activos.

2. Estándares mínimos de superficies para carga y descarga en ciertos usos activos.

3. En general, y dentro de la normativa de planes parciales y generales, el establecimiento de estándares mínimos para equipamientos de servicios adecuados para la población previsible en zonas residenciales o para la actividad de usos activos, bien sea en forma de mera reserva de superficies libres, bien en términos de implantación de los servicios.

Las entidades públicas locales pueden alcanzar muchos de sus objetivos de planificación urbanística mediante la aplicación de este tipo de regulaciones. La zonificación (en su sentido más amplio de «zoning» que suele comprender la ordenación de todos los elementos antes enumerados) es probablemente el instrumento específico más comúnmente disponible para implementar el plan

de uso del suelo de una comunidad y la estrategia adoptada para su cumplimiento en el tiempo.

Todo el sistema de licencias, como hechos administrativos singulares y, por tanto, ingredientes elementales de la política urbanística, se ha de entender como el camino para aplicar la ordenación normativa de los planes. Su cumplimiento y su control son, como ya se señalaba antes, una condición de concurrencia a la vez necesaria y compleja, a poco que se distinga entre la normativa teórica y su aplicación práctica, cosa muy conveniente en todas las vertientes de la política económica y especialmente en la urbanística.

Porque, como señala Forte: «Hay que tener muy en cuenta que si este mecanismo de licencias ha de ser eficaz, es necesario que la construcción sin licencia sea sometida a severas sanciones incluida la demolición de los edificios correspondientes; de otra forma, el caos urbanístico se produce en la realidad».²⁰

O en términos de la administración urbanística estadounidense, «la administración de las ordenanzas de zonificación implica una inspección de edificación, un tribunal de apelaciones o reclamaciones y, en caso de cambios en la ordenación, las funciones del cuerpo legislativo del municipio».²¹

Conviene distinguir a estos efectos entre la flexibilidad controlada y el relajamiento llano y simple de la normativa urbanística. En efecto, cabe la compensación de volúmenes respetando la intensidad de uso global e incluso se utilizan en un país tan relevante como es Estados Unidos unos premios reglamentados a favor de los proyectos que reúnan mejores condiciones por introducir una mayor imaginación en el diseño.

* * *

En el manejo del conjunto de estos instrumentos indirectos (fiscales, financieros e incluso de persuasión) de la actuación pública directa en suelo y en infraestructuras y servicios, y de la aplicación de controles directos, radica la política económica urbanística orientada hacia los objetivos perseguidos. En la mayoría de comunidades, el gobierno municipal en orden a influir en el patrón, estándares y periodificación del desarrollo urbano, ha de aplicar una combinación de estas medidas, ya que cada una de ellas por separado es muy limitada en lo que pueda alcanzar, y así el plan global de una ciudad tipo exigirá también una implementación global si quiere llegar a conseguir plena eficacia.

La función del economista asesor en estas materias habrá de pasar necesariamente por la estructura fines-medios, es decir, por la apreciación del valor *instrumental* de los medios (Max Weber), el análisis de las relaciones entre las medidas y sus efectos (neutralidad, complementariedad o contradicción)...

20. FORTE, F., *op. cit.*, pp. 188-189.

21. I. C. M. A., *op. cit.*, pp. 385-386.

Por lo demás, es indudable que se requerirán, como para toda acción política, buenas dosis de arte, habilidad e intuición, cualidades que por mi parte prefiero buscar directamente en el político que «rebuscar» en su asesor técnico, porque al fin y al cabo aquél es el responsable ante el control de la opinión pública en sus diversas formas y grados de expresión.

Todo ello dentro de un sistema de economía mixta y, además, en el seno de estructuras institucionales dadas en cuanto a los sistemas globales de actuación urbanística, pública o privada, al patrón y jerarquía entre las entidades públicas de diverso rango, y por último, y no precisamente por menos importante, al *status* de la propiedad del suelo. La viabilidad y voluntad política de mutación en estos condicionantes conllevará un intenso enriquecimiento de las acciones posibles y, por ende, de la gama y ambición de los objetivos perseguibles.

Facultad de Ciencias Económicas.

Universidad Autónoma de Barcelona.